

RESOLUCIÓN DEL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS POR LA QUE SE RESUELVE LA RECLAMACIÓN FORMULADA POR

ANTECEDENTES

PRIMERO. Con fecha 25 de septiembre de 2025, tiene entrada en el Registro Electrónico de la Comunidad de Madrid una reclamación formulada por [REDACTED], de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (LTPCM).

La reclamante manifiesta no estar de acuerdo con la resolución de fecha 25 de agosto de 2025, dictada por el Consorcio Regional de Transporte de Madrid, por la que se respondía a su solicitud de acceso a la siguiente información pública:

«El pasado 20 de enero de 2025 se establecieron los nuevos horarios para la línea nocturna interurbana 402 Madrid-Ciempozuelos-Aranjuez.»

Solicita:

Se envié el expediente completo de la modificación de la línea nocturna interurbana 402 Madrid-Ciempozuelos-Aranjuez, en el que se incluya toda la documentación, en especial se debe enviar el acuerdo de inicio y la resolución del mismo.»

Junto a la reclamación, aporta la citada Resolución.

SEGUNDO. El 2 de octubre de 2025 se envía a la reclamante comunicación de inicio del procedimiento, según lo dispuesto en el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

En la misma fecha, se traslada la documentación a la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, para que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 79 y 82 LPAC, remitan informe en relación con el asunto objeto de la reclamación y formulen las alegaciones que consideren oportunas.

TERCERO. Con fecha 29 de octubre tiene entrada escrito de alegaciones de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras en las que, en síntesis, manifiesta lo siguiente:

«[...]Segunda. Sobre la modificación de tráficos en los servicios de transporte público regular de viajeros de uso general.»

El artículo 91.1 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los transportes terrestres (en lo sucesivo ROTT) habilita a la Administración a modificar los tráficos señalados inicialmente en el contrato, «cuando concurren circunstancias que así lo justifiquen».

En el ámbito sectorial, se entiende por modificación de tráficos la alteración, dentro de una concesión administrativa vigente, de los trayectos, itinerarios, horarios, paradas o demás condiciones accesorias del servicio, sin que ello suponga la creación de una nueva concesión ni la celebración de un nuevo contrato.

En este sentido, la modificación introducida en la línea 402 se encuadra dentro de esta definición, al tratarse de una adaptación operativa del servicio preexistente, sin que implique alteración del objeto esencial de la concesión ni afectación sustancial al equilibrio económico-financiero del contrato.

La concesión administrativa, como forma de gestión indirecta de los servicios públicos, admite un grado de mutabilidad inherente a su naturaleza jurídica. En particular, la Administración ostenta la potestad de introducir modificaciones justificadas por razones de interés público, planificación del servicio o adaptación a la demanda, siempre que tales modificaciones se adopten con respeto a los principios de legalidad, proporcionalidad y equilibrio económico del concesionario.

En consecuencia, la adaptación de los servicios de la línea 402 se enmarca dentro de los límites de la potestad de modificación unilateral reconocida a la Administración, sin que ello suponga novación subjetiva ni objetiva del contrato original.

La modificación realizada no constituye una modificación contractual en el sentido previsto en la legislación de Contratos del Sector Público, toda vez que no se ha producido una alteración sustancial del objeto del contrato, ni un cambio en su naturaleza, ni un incremento relevante del precio del mismo.

La actuación administrativa llevada a cabo se limita a una modificación de las condiciones accesorias del servicio público prestado, ajustada a la normativa sectorial de transportes y tramitada conforme al procedimiento previsto en la misma.

En virtud de lo anteriormente expuesto, se concluye lo siguiente:

- La modificación operada en la línea nocturna 402 Madrid–Ciempozuelos–Aranjuez constituye una modificación de tráficos, conforme a lo previsto en el artículo 91.1 del ROTT.*
- Dicha modificación se encuadra dentro del principio de mutabilidad de las concesiones administrativas, sin afectar de forma sustancial al objeto del contrato ni al equilibrio económico-financiero del mismo.*
- Por tanto, no puede considerarse como una modificación contractual en sentido estricto, al tratarse de un ajuste operativo dentro del marco de la concesión vigente.*

En consecuencia, no existe un “expediente completo” de contratación nuevo que remitir, salvo el acuerdo y notificación de la modificación del servicio enviada a la peticionaria.

[...]

Tercera. Sobre la respuesta a la petición de información

Es comprensible que los ciudadanos, que se relacionen habitualmente con las Administraciones Públicas, estén familiarizados con el procedimiento administrativo común y esperen que este se reproduzca en ámbitos regidos por normativa especial. Y, por ello, cuando solicitan un expediente completo de la modificación de tráficos de una línea de transporte les sorprende comprobar que solo se facilite la notificación al operador de los cambios que experimentará el servicio y que no se aporten otros documentos (en particular que no haya acuerdo de inicio, ni informes)

Sin embargo, insistimos que, en el ámbito que nos ocupa, no resulta exigible normativamente conformar un expediente administrativo, integrado por unos determinados documentos, para efectuar una simple modificación de tráficos de una línea de transporte.

Por este motivo, el Consorcio Regional de Transportes de Madrid, ha dado cumplida respuesta a la solicitud de la interesada, trasladándole copia de la notificación enviada a la empresa operadora señalando los cambios que afectaban a la línea N-402 Madrid-Ciempozuelos-Aranjuez.

En consecuencia, se han remitido a la interesada todos los documentos que obran en poder de este Organismo. No hay ninguno más. La circunstancia de que, por razones de flexibilidad y agilidad, la modificación de tráficos se formalice en un solo documento no supone una desatención a la solicitud, cuando este documento se ha facilitado a la interesada.

Y, por último, aunque la interesada pudiera creer, que el expediente está integrado por más documentos que los remitidos por este Organismo, ello no le habilita, en modo alguno, a presentar una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos, cuando no se ha presentado una solicitud de acceso a la información pública, conforme al procedimiento establecido, sino una simple solicitud genérica».

CUARTO. Mediante notificación postal de fecha 17 de diciembre de 2025, se da traslado de las alegaciones al reclamante y se confiere el trámite de audiencia previsto en el artículo 82 LPAC, concediéndole un plazo máximo de diez días para que presente alegaciones.

Con fecha 30 de diciembre de 2025 tiene entrada escrito de alegaciones de la reclamante en el que, en síntesis, manifiesta que:

«[...] En relación sobre la alegación segunda del Consorcio Regional de Transportes de Madrid Consorcio con la indicación “Sobre la modificación de tráficos en los servicios de transporte publico regular de viajeros de uso general”.

Se debe indicar que el propio Consorcio Regional de Transportes de Madrid ha hecho referencia a los apartados 1 y 2 del Artículo 91 de Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, establece:

1. Cuando concurren circunstancias que así lo justifiquen de conformidad con lo dispuesto en el artículo 75.3 de la LOTT, la Dirección General de Transporte Terrestre, previa audiencia del contratista, podrá modificar los tráficos señalados inicialmente en el contrato, bien suprimiendo alguno de estos o bien añadiendo alguno nuevo que no se encuentre ya atendido por otro servicio público de transporte regular de viajeros de uso general.

2. Las modificaciones de tráficos que la Dirección General de Transporte Terrestre introduzca a lo largo de toda la vigencia de un contrato no podrán suponer un aumento o disminución superior al veinte por ciento de la población atendida por el servicio en la fecha en que se inició su prestación.

Como bien ha indicado el Consorcio Regional de Transportes de Madrid no nos encontramos ante una modificación de tráfico que supone una modificación contractual con la empresa concesionaria de la línea interurbana. No obstante, se reitera lo indicado en su escrito de reclamación del 24 de septiembre de 2025 ante el Consejo Transparencia y Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, faltaría la aportación de la solicitud de modificación de la línea por parte del Ayuntamiento de Aranjuez, del mismo modo que la valoración de dicha modificación por parte del Consorcio Regional de Transportes de Madrid, además del motivo por el que no se realizó la notificación al Ayuntamiento de Ciempozuelos para que pudiera realizar las alegaciones pertinentes a la supresión de la prestación del servicio por Ciempozuelos. Según la documentación aportada inicialmente por parte del Consorcio Regional de Transportes de Madrid en su escrito de fecha 25 de agosto de 2025 se realizó la notificación al Ayuntamiento de Ciempozuelos con fecha posterior a la implantación de la modificación de la línea.

QUINTO. En relación sobre la alegación tercera del Consorcio Regional de Transportes de Madrid con la indicación “Sobre la respuesta a la petición de información”, se discrepa en que se ha facilitado toda información que disponen de la modificación de los horarios de la línea de autobús interurbana nocturna N402 Madrid-Ciempozuelos-Aranjuez, no se entiende porque no se ha aportado, al menos, la solicitud de modificación de la línea por parte del Ayuntamiento de Aranjuez y la valoración de dicha solicitud, además del resto de información indicada en su alegación cuarta.

SEXTO. En referencia también a la alegación tercera del Consorcio Regional de Transportes de Madrid se discrepa en la indicación por parte de Consorcio Regional de Transportes de Madrid:

«Y, por último, aunque la interesada pudiera creer que el expediente está integrado por más documentos que los remitidos por este Organismo, eso no le habilita, en modo alguno a presentar una reclamación ante el Consejo Transparencia y Protección de Datos, cuando los no se ha presentado una solicitud de acceso a la información pública, conforme al procedimiento establecido, no una simple solicitud genérica.

Como se ha indicado anteriormente, no es admisible que se indique que no puede habilitarse la presentación de la reclamación ante el Consejo Transparencia y Protección de Datos por no haber presentado una solicitud de acceso a la información pública, conforme al procedimiento establecido, cuando a través de escrito genérico dirigido al Consorcio Regional de Transportes de Madrid, éste ha facilitado la información solicitada, aunque dicha información se estima que no es completa [...]».

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. De conformidad con lo establecido en el artículo 77.1 a) de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (LTPCM), el Consejo de Transparencia y Protección de Datos tiene atribuida la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra los actos expresos o presuntos resolutorios de las solicitudes de acceso a la información de los sujetos relacionados en el ámbito de aplicación de esta Ley. Según dispone el artículo 4.2. d) del Decreto 90/2025, de 19 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de este Consejo, corresponde a su Presidente resolver las reclamaciones que se presenten en aplicación del citado artículo 77.1 a).

SEGUNDO. La reclamación ha sido formulada dentro del plazo establecido en el artículo 48 LTPCM, según el cual «se interpondrá por escrito en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo».

TERCERO. Según establece el artículo 5.b) LTPCM, se entiende por información pública «los contenidos o documentos, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley y que hayan sido elaborados, adquiridos o conservados en el ejercicio de sus funciones».

Este Consejo considera que el objeto de la solicitud «expediente completo de la modificación de la línea nocturna interurbana 402 Madrid-Ciempozuelos-Aranjuez» que causa la presente reclamación sería subsumible en la noción legal de «información pública», sin perjuicio de que corresponda valorar si concurre alguna de las limitaciones que pudieran condicionar el acceso a las informaciones solicitadas.

CUARTO. En este caso, la reclamante pone la reclamación por no estar de acuerdo con el escrito de contestación, de fecha 25 de agosto de 2025, del Consorcio Regional de Transportes por la que se le adjuntaba copia de la autorización enviada a la empresa concesionaria de la línea 402 para la realización de dicho cambio. En concreto, la reclamante indica que le faltaría de concederle el acceso al escrito de solicitud del Ayuntamiento de Aranjuez, el acuerdo de inicio del expediente o cualquier otro informe o documento obrante en el expediente.

El órgano informante ha indicado en el escrito de alegaciones que dicha modificación se encuadraría dentro de la «modificación de tráfico» previsto en el artículo 91.1 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres y que no afectaría de forma sustancial al objeto del contrato ni al equilibrio económico-financiero del mismo y por tanto no puede considerarse como una modificación del mismo, al tratarse como un ajuste operativo y la única documentación que existiría en el expediente sería el acuerdo y notificación de la modificación del servicio enviada a la peticionaria.

En este sentido, de conformidad con lo establecido en el artículo 204 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, las concesiones podrán modificarse hasta un máximo del veinte por ciento del precio inicial cuando en los pliegos de cláusulas administrativas particulares se hubiere advertido expresamente de esta posibilidad, en la forma y con el contenido siguientes:

- a) *La cláusula de modificación deberá estar formulada de forma clara, precisa e inequívoca*
- b) *Asimismo, en lo que respecta a su contenido, la cláusula de modificación deberá precisar con el detalle suficiente: su alcance, límites y naturaleza; las condiciones en que podrá hacerse uso de la misma por referencia a circunstancias cuya concurrencia pueda verificarse de forma objetiva; y el procedimiento que haya de seguirse para realizar la modificación. La cláusula de modificación establecerá, asimismo, que la modificación no podrá suponer el establecimiento de nuevos precios unitarios no previstos en el contrato.*

Y, por otro lado, el artículo 91.1 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante, ROTT) establece:

«1. Cuando concurren circunstancias que así lo justifiquen de conformidad con lo dispuesto en el artículo 75.3 de la LOTT, la Dirección General de Transporte Terrestre, previa audiencia del contratista, podrá modificar los tráfico señalados inicialmente en el contrato, bien suprimiendo alguno de estos o bien añadiendo alguno nuevo que no se encuentre ya atendido por otro servicio público de transporte regular de viajeros de uso general».

Este Consejo considera que, si bien, la Administración tiene la prerrogativa de modificar las condiciones contractuales de una concesión, conforme a los artículos citados en los párrafos anteriores, en este caso el inicio del expediente de modificación de tráficos de la línea nocturna interurbana 402 Madrid-Ciempozuelos-Aranjuez, conforme al artículo 91.1 ROTT, fue a consecuencia de una solicitud que realizó el Ayuntamiento de Aranjuez, tal y como indica la Consejería en su escrito de contestación: *«[e]sta modificación, fue solicitada por el Ayuntamiento de Aranjuez, [...]»* y tal como establece el artículo 58 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas los procedimientos se iniciarán de oficio por acuerdo del órgano competente, [...], a petición razonada de otros órganos, en el caso que nos ocupa, el Ayuntamiento de Aranjuez. Por ello, a pesar de que la Consejería ha indicado en las alegaciones que ha remitido a la interesada todos los documentos que obran en su poder, debería constar la solicitud de modificación que presentó el Ayuntamiento de Aranjuez ante el Consorcio Regional de Transportes, dado que es el documento que motiva la apertura del expediente administrativo para la modificación de las condiciones de la concesión.

Por todo ello, este Consejo considera que se debería estimarse la reclamación en cuanto a darle acceso a la reclamante del escrito de solicitud del Ayuntamiento de Aranjuez, dado que dicho documento sería subsumible en la definición de «información pública» del artículo 5 LTPCM y desestimarla en todo lo demás dado que como ha indicado el órgano informante en el escrito de las alegaciones no existirían, *«no hay ninguno más»*, y por tanto no serían información pública y se habría perdido el objeto de la solicitud en esta parte.

En virtud de los antecedentes y fundamentos jurídicos anteriores y de acuerdo con lo establecido en las normas citadas

RESUELVO

PRIMERO. - ESTIMAR parcialmente la reclamación formulada por [REDACTED] en el sentido de dar acceso a la información que se solicita sobre la solicitud de modificación que presentó el Ayuntamiento de Aranjuez ante el Consorcio Regional de Transportes.

SEGUNDO. - Instar al Consorcio Regional de Transporte a facilitar a la persona reclamante la información indicada en el punto anterior en el plazo de veinte días a contar desde el día siguiente a la notificación de esta Resolución, remitiendo a este Consejo las actuaciones realizadas y la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

TERCERO. - DESESTIMAR la reclamación, en todo lo demás.

Según establece el artículo 47.1 LTPCM, la reclamación prevista en este artículo tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos según lo dispuesto en el artículo 112.2 LPAC.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa (artículo 114 1.b LPAC), podrá interponerse recurso contencioso administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el plazo de dos meses contados a partir del día siguiente a la fecha en que reciba la notificación de esta resolución, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1.a) y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de Julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LRJCA). Todo ello, sin perjuicio de interponer cualquier otro recurso que estime pertinente, según dispone el artículo 40.2 LPAC.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS

Jesús María González García
Firmado digitalmente por JESÚS MARÍA GONZÁLEZ GARCÍA
Fecha: 2026.03.05 09:15